

科学发展观的宏观经济政策评价探讨

□ 郭其友

摘 要 宏观经济政策就是用于调整经济关系、调控经济运行等的手段。一般地,宏观经济政策目标不只是一个,而是一个多重目标所组成的目标集,其终极目标应该是实现经济社会的全面、协调与可持续发展。把GDP的增长作为衡量宏观经济政策效果的传统做法不符合科学发展观的要求。因此,必须建立以科学发展观为理论基础的宏观经济政策评价体系,客观地反映宏观政策的实绩,使科学发展观得到有效的贯彻。

关键词 科学发展观;绿色GDP;宏观经济政策;价值判断

中图分类号 F015

文献标识码 A

文章编号 :1671-8402(2005)04-0011-04

国内生产总值(GDP)作为国民经济核算体系(SNA)中总量核算的中心指标,它通常被作为衡量一个国家(地区)在一定时期内生产活动最终成果的基本指标,也被作为考量宏观经济政策效果的基本依据。然而,传统的GDP核算客观上会给经济政策效应的评价造成偏差。因为GDP指标无法反映经济活动对环境资源的影响所造成的损益,更难以反映经济社会的全面、协调发展状况。在我国全面贯彻与实施以人为本、全面、协调、可持续发展的科学发展观下,客观要求建立一个能体现科学发展观的宏观经济政策评价体系,即亟待建立一个能反映经济活动对环境资源所造成的影响,以及能反映经济社会的全面协调发展状况的评价体系。这一评价体系的建立,不仅能客观地反映宏观政策效应和评判各级政府经济活动的绩效,也能为宏观决策机构判断经济运行态势和政府制定经济发展战略及各种宏观经济政策提供客观的依据。

一、科学发展观挑战传统宏观经济政策评价

宏观经济政策一般被视为国家(政策主体)在一定(或变动)的经济秩序和经济结构的基础上,为了调整经济关系、调控经济运行等而制定的规则(即政策工具,或称为政策手段),它主要包括增长政策、产业政策、技术进步政策和财政货币政策等。当中,作为反经济周期的宏观经济调控手

段主要是财政、货币政策。其操作方式是,当经济过热时,收缩财政支出以减少总需求;减少货币供给以提高利率进而影响总需求,通过总需求的收缩实现均衡国民收入缩减目标。反之,则采取扩张财政支出以及增加货币供给来实现均衡国民收入的扩张。

一般地,宏观经济政策目标不只是一个,而是一个多重目标所组成的目标集。仅就宏观调控而言,它是由促进经济持续增长、保持通货稳定、实现充分就业、保持财政收支和国际收支平衡等构成。在实际的应用中,尽管不同层面的宏观政策在预期得到目标有所不同,有的侧重短期均衡,有的侧重长期宏观均衡。然而,宏观经济政策应有其终极目标,那就是必须实现经济社会的协调与可持续发展。如果用科学发展观来衡量,宏观经济政策必须符合以下几个方面的要求:

一是必须符合全面发展的要求。全面发展是科学发展观的基础。全面发展就是在以经济建设为中心推进经济增长的同时,全面推进经济、政治、文化、卫生等的建设,实现经济社会发展和社会全面进步,以克服社会发展与经济发展不协调的问题。因此,它从根本上讲就是要在经济发展的基础上促进社会全面进步和人的全面发展。并且,全面发展是惠及全民的发展,发展的目的是为了最大限度地满足全民的

作者简介 郭其友,经济学博士,厦门大学经济系教授,研究方向:西方经济学、发展经济学。

需要,它将使更多的人口享受到发展的成果。所以,科学发展观是以人为本的发展观。

二是必须符合协调发展的要求。协调发展是科学发展观的核心,它包括发展的主体利益关系、发展手段、发展目标等诸多方面的协调。较具体地说,在发展过程中必须统筹兼顾各种利益关系,实现宏观经济短期目标与长期目标的协调、城乡经济社会发展的协调。因此,如果经济政策导致地域、城乡发展水平和不同社会阶层和社会群体收入水平等差距的扩大,结果会阻碍整个社会的协调发展、共同进步。那么,这样的经济政策就有悖于科学发展观。

三是必须符合可持续发展的要求。可持续发展是科学发展观的根本要求。可持续发展的基本内涵是,在能基本满足当代经济发展需要,又不影响子孙后代的继续生存和进一步发展。在未来的发展中,我国可持续发展还将面临一系列更加严峻的挑战,既要处理好人口、资源、环境等领域长期积累的问题,又要解决在发展过程中出现的新问题。因此,在制定各项经济政策与措施中,都必须充分考虑统筹人与自然和谐发展,处理好经济建设、人口增长与资源利用、生态环境保护等关系。

由于这样,科学发展观将对传统的宏观经济政策绩效评价提出挑战。众所周知,在西方宏观经济理论中,国民收入决定理论是宏观经济政策的理论基础,国民收入核算是宏观经济学的重要辅助学科,或者说是重要的分析手段。因此,衡量政策效果的最基本指标就是国民收入水平。譬如,在实施财政政策与货币政策组合时,当政府变动财政收支(T、G)和货币供给量(M)等这些宏观经济政策变量后,评判其效果的强弱是看它能增加多少国民收入。其中,财政政策乘数、货币政策乘数是简化的财政货币政策模型。所谓财政政策乘数即在实际货币供给量不变时,政府收支变化对国民收入影响的程度。类似地,货币政策乘数即为当产品市场均衡情况下,实际货币供给变化能使均衡国民收入变动的程度。这样,对它们评价一定量的政府财政支出或货币供给量的增加,它所引致的国民收入增加量越大,则认为宏观经济效果为好,反之为差。然而,科学发展观是由全面发展观、协调发展观和可持续发展观所构成的一个整体,它要求发展的进程中不仅要关注经济指标,还要关注人文指标、资源指标和环境指标。不仅要注重促进经济的增长,而且要促进社会发展,生态环境的改善。所以,以往那种单纯用GDP指标来评价宏观经济政策效果的做法难以满足科学发展观的需要。

二、实施绿色GDP核算考量宏观经济政策实效

随着宏观经济理论与经济计量方法的发展,世界许多国家构建了为数不少的宏观经济计量模型。这些模型或是私人企业构建,或是公共机构构造,其模型的规模大小不同,所选择的变量数目也各异。如劳伦斯·克莱因和考莱斯委员会(Cowles Commission)各自提出的宏观经济计量模型,其规模很大。又如英国由公共机构建造的财政部模型(Treasury Model)、伦敦商业学院模型(London Business

School Model)、国家经济社会研究所模型(National Institute of Economic and Social Research Model)这三大著名宏观经济计量模型,模型的变量最多者近千个。但不管这些模型规模、变量数目有何不同,其目的却大体一样,要么是用它来估算政府所采取的经济政策同所要达到的经济政策目标之间的关系,要么用它来评判不同的经济政策对经济的作用。

然而,这些模型因建立在传统的GDP核算体系之上,即它是以GDP的大小作为评价经济政策的基本标尺,正如美国新生代经济学家格利高利·曼昆(Gregory Mankiw)所推崇的:实际GDP水平是经济繁荣的一个良好判断标准,而实际GDP增长是经济进步的一个良好判断标准。因此,这些模型用于评价宏观经济政策时其内在缺陷就显露出来。我们知道,尽管传统的GDP已经考虑了对资源产品的中间消耗,即GDP是扣除了中间消耗后的最终产品价值量之和,不过它是建立在自然资源无限多、生态环境永远良好的假设之上的。换言之,传统GDP不考虑人们的经济活动对自然资源和环境造成的损耗,不反映伴随经济的增长,城市化和工业化快速发展产生了大量的废气和水污染物所导致生态环境恶化以及作为库存资本的自然环境遭受破坏的程度。环境经济学家罗杰·珀曼等对传统的GDP客观地批评道:传统GDP不完善并不奇怪,因为它的形成过程(主要在20世纪40-50年代)正是一个人们不关注经济发展对环境的消耗和环境的破坏时期。因此,人们对现行核算制度的责难集中在它对自然资源的损耗缺乏任何补偿;对环境舒适性的降低缺乏任何调整;把由破坏环境换来的收益算作为收入的部分这三个方面。由于把资源耗竭排除在国民收入核算之外,官方夸大了净产出和资本形成的总量。可见,被一代又一代经济学家所推崇现行GDP存在内在无法克服的缺陷,用它来作为施政目标,或以此来考核各个部门和各个地区工作的业绩,或用它来决定官员的选择任用与晋升,不可避免造成错误的导向,诱致各个部门和各个地方不惜用牺牲资源环境的途径加快经济的发展。其结果是GDP增长与自然资源破坏和生态环境恶化的同步增长。

相比之下,以绿色GDP核算来考量宏观经济政策更具客观性。这是因为,绿色GDP是在原有的GDP核算的基础上,将资源与环境因素纳入核算体系,得出一个能反映人们经济活动对环境资源影响的新总量指标。由于这一核算指标考虑了污染的代价、自然资源的损耗,它符合可持续发展的要求。所以,绿色GDP又称生态国内产出(Environment Domestic Products, EDP)。目前,有关绿色GDP核算的理论与方法的研究取得一系列成果,已经提出了多种不同形式的资源与环境账户。如自然资源账户,即通过对各种自然资源的期初和期末存量、流量在资产负债表上增减来体现;资源和污染流量账户,即与投入产出表进行连接,在维持SNA体系不变下建立实物卫星账户;环境支出账户,即以价值测算作为对现行SNA体系的扩展,被看作典型的卫星账户。可以看到,这些的资源与环境账户从不同的角度核算了经济

活动对自然资源的消耗。但从总体看,为绿色GDP核算体系的建立提供了一个基本的核算模式和框架的,应该是1993年由联合国统计机构出版的《综合环境与经济核算手册》(The System of Integrated Environmental and Economic Accounting, SEEA)。在SEEA中,它不仅提出了生态国内产出的概念,而且通过对国民核算体系(SNA)中的标准帐户加以分解,将实物量核算与货币量的核算连接在一起,计算出环境成本并从GDP中扣除,扩展了SNA中生产的定义等。

具体的是,从生产的角度看,非生产自然资源的使用有如固定资产的消耗,应从传统GDP中扣除。这样,绿色GDP=GDP-固定资产消耗-非生产自然资源使用。更进一步看,绿色GDP的核算可以表示为:绿色GDP=传统GDP-资源环境损失价值+环保部门新创造价值。用绿色GDP核算来考量宏观政策效果,具有客观性和合理性。主要体现在这两个方面:

一方面,绿色GDP的提出是人们对经济增长认识深化的结果,它符合人类可持续发展的要求。20世纪60年代之后,随着全球性的资源短缺、生态环境恶化,给人类生存与发展带来空前的挑战,一些经济学家、环境学家以及有识之士,已经开始意识到使用GDP来衡量一个国家或地区经济与社会的增长与发展存在明显的缺陷。在可持续发展理论被国际社会接受以后,迫切需要在传统GDP核算体系基础上建立一个能反映生态环境核算体系。所以,1992年的全球《21世纪议程》指出:“通常使用的指标如国民生产总值和个别资源污染流量的测算法,不可能充分提供持续性的指标。所以,应在所有国家中建立环境与经济一体化的核算系统,用来计量自然资源的价值,以及由于环境提供的其他贡献的价值。因此,认为国民收入与社会核算应予以扩充,以适应环境与经济一体化的核算系统,从而补充传统的国民收入和生产核算的方法。”

另一方面,绿色GDP挤出传统GDP的“水分”,还以本来面目,得出真实结果,真正地表达一个国家或地区的真实发展。因为,传统GDP忽视了自然资源稀缺性,将经济活动对自然环境的影响排除在外,所得出的GDP是不真实的。美国世界资源研究所的《世界资源报告》(1997)指出,从1950~1997年,全世界制造业与服务业的产值从5万亿美元增长到29万亿美元,增长了近6倍。但是,在增长的一面,是全球木材使用量、纸张消耗、化石燃料成倍地增加,分别增加了3、6、4倍。至于空气、水的污染增加了多少倍就不得而知。在我国,毋庸置疑,改革20多年来我国经济以无可比拟的势头增长,经济总量翻了三番以上,居世界第6位。然而,经济高速增长的同时,增长质量不高和自然资源及环境破坏现象相当严重。2002年我国约有192.4亿吨废水超出环境自净能力。2003年全国二氧化硫和烟尘、工业粉尘、工业固体废物的排放量分别比上年增长4~15%、12%和10%左右。环境污染为国民经济增长带来巨大的损害。根据测算,1980年全国污染损失值为444亿元,占GNP的10.44%(刘文,1989);1981~1985年全国环境污染损失年均381.56亿元,占GNP的6.75%(张孝民、张慧琴,1990);1992年全国环境污染损失

值为986.1亿元,占GNP的4.04%(夏光,1998)。1994年全国生态环境成本为2000亿元,占GNP的20%(李金昌,1994)。1995年,中国国民经济运行的全部环境成本(包括自然资源的耗减,生态破坏和污染损失)约为占当年GDP的3.7%(雷明,1996)。联合国《2002年中国人类发展报告》指出,环境问题使中国损失GDP的3.5~8%。这些数据表明,将生态环境的损益考虑在内,原有的GDP就要打个折扣。正因为这样,只有绿色GDP来考量经济活动成果才具有客观性和合理性。

总之,单纯用传统GDP来比“高低”、论“好坏”、评“优劣”,会误导经济主体的行为,其最终结果只能导致“有增长,无发展”和“高增长,高污染”。所以,难怪会导致人们对国民经济核算这一核心指标的“信任危机”,称GNP是国民总污染(Gross national pollution)。尽管这一说法有过激之处,但是,经济活动可能造成环境恶化而使GDP增长、也可能改造环境而使GDP增加这两种全然不同的GDP增长方式,在传统GDP核算体系中是无法区别开来的。正是这样,世界资源研究所(WRI)所指出的,目前在度量自然资源时是不对称的:人们把人造资产作为生产性资本加以价值化,并把这一损耗从生产价值中扣除,但对于自然资源却没有这样做,这是极其有害的。尽管GDP作为目前世界通用的重要宏观经济指标,在我国整个现代化建设进程中保持较高GDP的增长都是至关重要,但科学发展观要求以绿色GDP核算来衡量宏观经济活动结果,实现科学发展观与GDP的增长的内在统一。

三、将全面、协调发展新观融入宏观经济政策评价体系

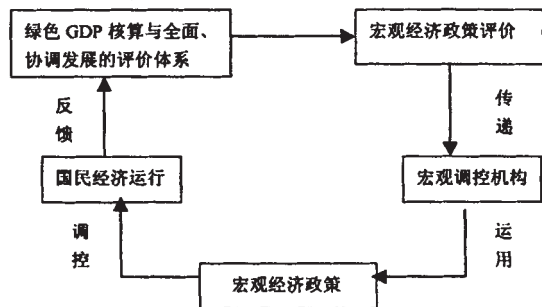
国民经济运行是一个复杂的、开放的、动态的系统。其运行状态和质量包含着众多因素的变化,受到众多因素的制约和影响。宏观经济政策作为市场调节和国家调节的结合体,其目标是经济运行质与量的统一,即它必须既要有一定的增长率,又必须是能促进经济、社会与自然的协调发展。

但是,长期以来,人们对政府宏观经济调控的认识与做法存在一定的偏差,即宏观经济政策过多地偏重于短期经济增长,或者说是过多地注重反经济周期的作用。毋庸置疑,宏观经济政策尤其财政与货币政策有必要“相机抉择”。然而,宏观经济调控其根本是为了弥补市场调节的缺陷,促使市场与经济全面、协调、健康的发展。因此,如果过于侧重短期经济增长而忽略对长期经济社会的可持续发展的影响,势必出现这样的问题:一是为了实现短期目标而牺牲长期经济发展资源生态环境。二是为了追求短期经济效率而损害了长期经济社会发展所需要公平社会环境。三是为了短期提高国民收入水平而过于采取“非均衡”发展措施导致地区经济发展水平差距的扩大。四是为了实现短期的经济增长目标而牺牲了长期的教育、卫生等公共服务体系的建设,最终导致人们的生活质量和健康受到影响。客观地看,目前我国经济社会在全面、协调发展问题上面临着许多挑战。就协调发展而言,城乡之间、地区之间存在相当大

的发展差距。据国家统计局对2000年全国小康生活水平的测算来看,东部地区已经基本实现小康,中部地区则实现78%,西部地区则只实现56%。2002年,我国东南沿海地区的人均国内生产总值已超过1400美元,而西部九省市的平均水平还不到600美元。以东西部差距为例,西部地区12个省、自治区、直辖市,面积占全国的71.4%,人口占全国28.8%,国内生产总值仅占全国的17%,人均国内生产总值仅相当于全国平均水平的67%和东部地区的40%(国家发改委宏观经济研究院课题组,2004)。党的十六大报告也明确指出我们现在达到的小康“还是低水平的、不全面的、发展不平衡的小康”。这是党对我国目前的经济社会发展水平的正确判断。

基于我国现阶段的经济发展状况,党在“十六大”报告中提出要“在优化结构和提高效益的基础上,国内生产总值到2020年力争比2000年翻两番,综合国力和国际竞争力明显增强,基本实现工业化,建成完善的社会主义市场经济体制和更具活力、更加开放的经济体系,城镇人口的比重较大幅度提高,工农差别、城乡差别和地区差别扩大的趋势逐步扭转,社会保障体系比较健全,社会就业比较充分,家庭财产普遍增加,人民过上更加富足的生活”。因此,实现全面、协调发展是应为我国未来宏观经济政策的目标取向,宏观经济政策在追求短期目标的同时必须重视长期目标的影响,抑或是必须从熨平经济周期逐渐向解决长期制约经济发展的问题转变,努力实现短期目标与长期目标的有机结合,处理好经济增长与社会发展之间的协调平衡关系,促进经济从“非均衡”发展向“协调”发展转变。

因此,必须将全面、协调发展观融入宏观经济政策评价体系之中。宏观经济政策评价的本质是价值判断(Value judgment),或称为规范分析,将经济政策实施后的经济状态与“标准状态”作比较,然后给出一个“优与劣”的评判,而确立价值判断标准是经济政策评价的前提,也是关键步骤。为此,要以前文提出的绿色GDP核算来考量宏观经济政策效果外,即把宏观经济政策对自然资源与生态环境可能造成的影响以及影响的程度作为一个判断标准,还必须将宏观经济政策是否有利于全面、协调发展作为评价指标,客观评价宏观经济政策效果及经济活动绩效。其评价流程可以用简图来表示。



图：基于科学发展观的宏观经济政策评价流程

从这一简单的评价流程表示,当宏观调控机构运用宏观经济政策工具对国民经济运行实施干预后,宏观经济的实际运行变量包括总产值、国民收入量及投资规模和消费总额就会发生变化。如果以绿色GDP核算体系和全面、协调发展指标考察这些实际运行变量,并对宏观经济政策对环境状态影响、经济社会的全面协调发展状况进行评价,然后再将宏观政策评价结果传递给宏观调节机构调整宏观经济政策,将能促进经济与生态环境以及城乡之间、地区之间等相互协调发展。

显然,要以科学发展观为核心建立一个科学的、合理且确实可行的宏观经济政策评价体系,坚持客观性、系统性的原则是基本前提要求。所谓客观性就是建立以绿色GDP核算、全面、协调发展指数的客观标准,让真实的数字来说话,以避免受其他因素的制约和影响,克服因主观判断造成的偏差。系统性原则就是指标体系应该按照系统论的观点,全面、系统地反映宏观经济政策对自然资源影响、对经济社会的均衡发展的各个方面及其相互关系。具体地说,必须对宏观政策实施所导致的积极或是负面的影响作全面评价。积极影响即宏观经济政策能起抑制环境恶化或改善生态的作用和经济社会的协调发展;负面影响即宏观政策实施导致如矿产存储量趋于枯竭、河流遭到污染等自然资源遭受破坏和经济社会发展的失均衡。总之,只有从整体上评价政策效应,才可能对某一政策实施所造成的结果有全面、准确的认识,才能为下阶段的决策提供可靠的依据。

当然,宏观经济政策评价是一项十分复杂的系统工程。因为宏观经济政策不仅要实现充分就业、价格稳定、国际收支均衡和经济增长等目标,而且必须遵循可持续发展要求。因此,其评价不仅要有宏观经济业绩、宏观经济结构、宏观经济效益、政府财政状况指标,还要有宏观经济可持续发展等指标。在实际的评价中,对上述指标权重的不同处理,其评价结果也将会有很大的不同。因此,必须建立高度综合的指标体系,才能更客观地评价宏观经济政策。

参考文献：

- [1] [意] 尼古拉·阿克塞拉 (Nicola Acocella), 《经济政策原理: 价值与技术》, 中国人民大学出版社2001年。
- [2] 雷明: 《可持续发展下绿色核算》, 地质出版社1999年版。
- [3] 胡鞍钢: 《我国真实国民储蓄与自然资产损失 (1970—1998)》, 《北京大学学报》(哲社版) 2001年第4期。
- [4] 张坤主编: 《环境与可持续发展》(2001 Volume), 气象出版社2002年。
- [5] 戴维·皮尔斯: 《绿色经济的蓝图—衡量可持续发展》, 北京师范大学出版社1996年。
- [6] 廖明球: 《国民经济核算中绿色GDP测算探讨》, 《统计研究》2000年第6期。
- [7] 国家发改委课题组: 《中国加速转型期的若干发展问题研究》, 《经济研究参考》2004年16—17期。

(作者单位: 厦门大学经济系, 福建 厦门 361005)

(责任编辑: 陈燕)